

ROW-Schriftenreihe

Band 17

ISBN 3-87061-426-9

Gerrit Manssen / Bogusław Banaszak

Wandel der Eigentumsordnung in Mittel- und Osteuropa



BERLIN VERLAG
Arno Spitz GmbH

31/10630

PL 625 M289

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wandel der Eigentumsordnung in Mittel- und Osteuropa /

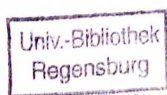
Gerrit Manssen/Bogusław Banaszak (Hrsg.). - Berlin :

Berlin Verl. A. Spitz, 1998

(ROW-Schriftenreihe ; Bd. 17)

ISBN 3-87061-426-9

Gefördert von der Volkswagen-Stiftung



119622246

© 1998

BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH
Pacelliallee 5 • 14195 Berlin

Vorwort

Vom 22. bis 25. September 1997 fand in Breslau eine deutsch-polnische Fachtagung zum Thema „Wandel der Eigentumsordnung in Mittel- und Osteuropa“ statt. Diese Tagung wurde von der Volkswagenstiftung im Rahmen des Programms „Gemeinsame Wege nach Europa - Grundlagen und Beispiele der Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa in den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften“ finanziell gefördert.

Der vorliegende Band enthält die auf der Tagung gehaltenen Referate in deutscher Sprache. Die Veröffentlichung wurde durch eine Druckkostenbeihilfe der VW-Stiftung ermöglicht.

Die Herausgeber danken der VW-Stiftung sowohl für die finanzielle Förderung bei der Durchführung der Tagung als auch für die Gewährung des Druckkostenzuschusses.

Regensburg, Januar 1998

Gerrit Manssen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
 Prof. Dr. Stefan Koriath, Universität Greifswald Der Eigentumsschutz in den europäischen Verfassungs- ordnungen aus historischer Sicht	9
 Prof. Dr. Georg Brunner, Universität Köln Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz und Restitution enteigneten Vermögens in Osteuropa	29
 Prof. Dr. Gerrit Manssen und Cord-Rainer Pielemeier, Universität Regensburg Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Eigentumsordnung in den neuen Bundesländern - Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Restitutionsausschluß im Zusammenhang mit der „Bodenreform“ 1945 bis 1949	69
 Dr. Beate Grün, Universität Erlangen-Nürnberg Transformation spezifischer DDR-Sachenrechtsinstitute in das Recht des BGB durch die Sachenrechtsbereinigung	85
 Dr. Maria Wilke, Universität Kiel Zur Regelung der Eigentumsordnung in Ostdeutschland durch das Vermögensgesetz	107

Inhalt

Dr. József Petrétai, LL.M., Universität Pécs Die verfassungsrechtlichen Fragen der Entschädigung in der Republik Ungarn durch das Vermögensgesetz	119
---	-----

Teodora Staugaitienė, Richterin des Verfassungsgerichtes Litauens Eigentum in der Verfassung der Republik Litauen: Eigentumserwerb - Privatisierung	131
---	-----

Prof. Dr. Bogusław Banaszak, Universität Wrocław Wandel der Eigentumsordnung in Polen nach 1989	141
---	-----

Dr. Christoph Schönberger, Humboldt-Universität Berlin Auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Eigentumsordnung?	149
--	-----

Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Eigentumsordnung in den neuen Bundesländern

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Restitutionsausschluß im Zusammenhang mit der „Bodenreform“ 1945 bis 1949

I. Einleitung

Der Ausschluß der Rückgabe von Grundstücken, die von den sogenannten „Bodenreformen“ 1945 bis 1949 in der SBZ betroffen waren, erhitzt noch immer in besonderer Weise die Gemüter in Ost- und Westdeutschland. Nach zwei im Abstand von fast genau fünf Jahren getroffenen Entscheidungen¹ des Bundesverfassungsgerichts schien der Restitutionsausschluß unabänderlich zu sein. Mittlerweile sind aber in der Politik wieder Stimmen zu hören, daß bezüglich der Bodenreformenteignungen „die Dinge wieder in Gang gekommen seien“ (so Bundesjustizminister *Schmidt-Jortzig*).² Der letzte DDR-Ministerpräsident *Lothar de Maizière* warf *Schmidt-Jortzig* dagegen vor, die Ostdeutschen „zu verhöhnen mit der Wendung, sie könnten nur schwer aus dem Gehäuse jahrzehntelanger sozialistischer Wertdiktatur herauskommen.“ Damit habe *Schmidt-Jortzig* die Deutschen aus der DDR wie „geistig Behinderte“ „vertreten“.³

Dem Bundesverfassungsgericht scheint es mit seinen Entscheidungen also nicht gelungen zu sein, den Rechtsfrieden in der Frage der „Enteig-

¹ BVerfG, Ur. v. 23.04.1991, E 84, 90; Beschl. v. 18.04.1996, E 94, 12.

² FAZ v. 20.01.1997, S. 4.

³ FAZ v. 20.01.1997, S. 4.

nungen“ von 1945 bis 1949 wieder herzustellen. Die Gründe hierfür sollen im Folgenden aufgezeigt werden.

II. Die Bodenreform und die Konfiskationen 1945-1949

In ihrem Manifest vom 11. Juni 1945 forderte die Kommunistische Partei die „Liquidierung des Großgrundbesitzes, der großen Güter der Junker, Grafen und Fürsten und Übergabe ihres ganzen Grund und Bodens an die durch den Krieg ruinierten und besitzlos gewordenen Bauern.“⁴ Nachdem im Juli 1945 auf Befehl der Sowjetischen Militäradministration Deutschland (SMAD) Länderverwaltungen in Mitteldeutschland eingerichtet worden waren, wurde auf die einschneidendste Maßnahme für die Umverteilung von Grundstücken hingearbeitet, die sogenannte Bodenreform. Anfang September 1945 wurden in allen Ländern und Provinzen der Sowjetischen Besatzungszone Bodenreformverordnungen erlassen. Demnach wurde der Grundbesitz „der Kriegsverbrecher und Kriegsschuldigen“, „der Grundbesitz ...“, der den Naziführern und den aktiven Verfechtern der Nazi-Partei und ihrer Gliederung sowie den führenden Personen des Hitlerstaates gehörte,“ sowie der „gesamte feudal-junkerliche Boden und der Großgrundbesitz mit über 100 ha“ mit dem gesamten Inventar entschädigungslos ihren Eigentümern entzogen.⁵ Daraufhin wurden insgesamt 3.225.364 Hektar Grund und Boden von 13.699 Betrieben enteignet. Aus den enteigneten Grundstücken wurde ein Bodenfonds gebildet, der 1/3 der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in der SBZ umfaßte. 1/3 der Fondsgrundstücke (1,1 Mio. ha) wurde Volkseigentum, 2/3 (2,2 Mio. ha) erhielten besitzlose Landarbeiter und Bauern.⁶

Die enteigneten Grundbesitzer wurden aus ihren früheren Kreisen ausgewiesen und mußten ihren Hof nicht selten innerhalb weniger Stunden verlassen.⁷ Gerichtliche Kontrollmöglichkeiten gegen die Enteignung gab

⁴ Zitiert nach *Wagner*, Rückgabe und Entschädigung von konfisziertem Grundeigentum, S. 22 m. Fn. 9.

⁵ Zitiert nach *Wagner*, aaO, S. 24. Wortlaut der Bodenreformverordnung für das Land Sachsen. Die anderen Verordnungen waren weitgehend textgleich.

⁶ *Klumpe/Nastold*, Rechtshandbuch Ost-Immobilien, 2. Aufl., Rdnr. 5.

⁷ Vgl. insgesamt den Tatbestand der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung BVerfGE 84, 90 (97).

es nicht, auch nicht gegen die Einstufung als Nationalsozialist oder Kriegsverbrecher. In den fünfziger Jahren wurden die privaten Landempfänger zum Beitritt zu den landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften - notfalls mit staatlichen Zwangsmitteln - veranlaßt.

In der Rückschau stellt sich die Bodenreform nicht primär als staatliche Maßnahme zur Umverteilung des Eigentums dar, sondern als vorrangig auf gesellschaftliche Ächtung und soziale Vernichtung (Liquidierung) der Gruppe begüterter Großgrundbesitzer, der „Junker“, gerichtete staatliche Zwangsmaßnahme. Es kam zu Verfolgungsmaßnahmen⁸ mit Sammeltransporten, Mißhandlungen und im Extremfall sogar Tötungen.⁹ Als klassische Enteignung kann man die Bodenreform deshalb nicht bezeichnen.¹⁰

III. Die Verhandlungen über die deutsche Wiedervereinigung, insbesondere mit der Sowjetunion

Außenpolitisch mußte die deutsche Einheit mit den vier Siegermächten des zweiten Weltkriegs in den sogenannten Zwei-plus-Vier-Gesprächen hergestellt werden. Die Alliierten hatten sich eine Entscheidung über Deutschland als Ganzes vorbehalten.¹¹ Dabei verkomplizierte sich die völkerrechtliche Lage noch dadurch, daß auch die Siegermacht Sowjetunion selbst einen Zerfallsprozeß durchmachte.¹² Die außenpolitischen Verhandlungen mit der Sowjetunion wurden in der Debatte um die Bodenreform später zu einem Hauptargument. Ohne eine „Anerkennung“ der

⁸ Dazu *Wagner*, S. 26 f.

⁹ Vgl. *Maurer*, JZ 1992, 183 (185)

¹⁰ *Maurer*, aaO.

¹¹ Vgl. dazu *Frowein* in: *Benda/Maihofer/Vogel*, Handbuch des Verfassungsrechts, § 2 Rdnr. 12 ff. In Art. 7 des Zwei-plus-Vier-Vertrages (BGBl. 1990 II, S. 1318) beendeten die Vier Mächte ihre Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes.

¹² Vgl. dazu *Blumenwitz*, BayVBl. 1993, 705 (706). Mittlerweile hat sich die Auffassung durchgesetzt, daß die Russische Föderation der mit der Sowjetunion rechtlich teildidentische Rumpfstaat ist, die Kontinuität der Sowjetunion also in der Russischen Föderation besteht. Am 31.12.1991 ist die Sowjetunion als selbständiges Völkerrechtssubjekt nicht mehr existent, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten entstanden.

Enteignungen 1945 bis 1949 sei ein positiver Ausgang der Verhandlungen seitens der Sowjets nicht zu erwarten gewesen.¹³

IV. Die Gemeinsame Erklärung über die Enteignungen zwischen 1945 und 1949 und ihre Aufnahme in den Einigungsvertrag

Die Haltung der DDR-Regierung war eindeutig auf eine Unumkehrbarkeit der Enteignungen 1945-1949 gerichtet. Daher gaben beide deutsche Regierungen am 15. Juni 1990 eine sogenannte „Gemeinsame Erklärung“ ab, die die grundlegende Weichenstellung hinsichtlich des Ausschlusses von Restititionen für Bodenreformopfer 1945-1949 bedeutete. In der Erklärung heißt es, daß bei der Lösung der anstehenden Vermögensfragen ein sozial verträglicher Ausgleich unterschiedlicher Interessen zu schaffen sei. Dabei seien sich beide Regierungen über folgende „Eckwerte“ einig: Die Enteignungen auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage 1945 bis 1949 seien nicht mehr rückgängig zu machen. Die Regierungen der Sowjetunion und der DDR sähen keine Möglichkeit, die damals getroffenen Maßnahmen zu revidieren. Die Regierung der Bundesrepublik nehme dies im Hinblick auf die historische Entwicklung zur Kenntnis. Sie sei dabei der Auffassung, daß einem künftigen gesamtdeutschen Parlament eine abschließende Entscheidung über etwaige staatliche Ausgleichsleistungen vorbehalten bleiben müsse.¹⁴ Die Gemeinsame Erklärung vom 15. Juni 1990 besaß zunächst als bloße politische Absichtserklärung keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit. Den Siegermächten wird der Inhalt der Gemeinsamen Erklärung am Tag der Unterzeichnung des Zwei-plus-Vier-Vertrags (12. September 1990) in Moskau durch einen Brief von *Hans-Dietrich Genscher* und *Lothar de Maizière*¹⁵ mitgeteilt, dessen völkerrechtliche Verbindlichkeit umstritten ist.¹⁶

¹³ *Motsch*, VIZ 1996, 430. A. A. *Wasmuth*, NJW 1993, 2476 (2478 ff.)

¹⁴ Genau diese Entscheidung hat der Bundestag am 27. September 1994 mit dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz getroffen, worin es den Bodenreformopfern einen Geldausgleich gewährt (BGBl. I, 2624).

¹⁵ Der als Ministerpräsident auch die Geschäfte eines Außenministers wahrnahm.

¹⁶ Ablehnend insoweit *Blumenwitz*, BayVBl. 1993, 705 (714).

Innerstaatlich bindend wurde die Gemeinsame Erklärung durch ihre Inkorporation in den Einigungsvertrag. In Art. 41 des Einigungsvertrages vom 31.08.1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR wird auf die Gemeinsame Erklärung vom 15. Juni 1990 ausdrücklich Bezug genommen. Sie wird zum Bestandteil des Vertrages erklärt.

Hinzu kamen beitriffsbedingte Grundgesetzänderungen wie der neu eingefügte Art. 143 GG. Dort ist geregelt, daß Art. 41 des Einigungsvertrages (in dem der Restitutionsausschluß angeordnet wird) auch insoweit Bestand hat, als Eingriffe in das Eigentum im Beitrittsgebiet nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Nach einer Literaturauffassung stellt Art. 143 Abs. 3 GG so eine den Art. 14 GG (Eigentumsgrundrecht) modifizierende und verdrängende Sonderregelung dar.¹⁷

V. Die erste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum „Restitutionsausschluß“ vom 23. 4. 1991 (BVerfGE 84, 90)

Die in Art. 143 Abs. 3 GG enthaltene Verfassungsänderung war der Angriffsgegenstand von mehreren vom Bundesverfassungsgericht gemeinsam am 23. April 1991 entschiedener Verfassungsbeschwerden.

Die Beschwerdeführer machen dabei jeweils im wesentlichen geltend, daß die Regelung des Einigungsvertrages und die entsprechende Verfassungsänderung über den Restitutionsausschluß mit ihren Grundrechten aus Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG nicht vereinbar sei.

Art. 79 Abs. 3 GG umschreibt das sogenannte „änderungsfeste Minimum“ des Grundgesetzes, den Kernbestand, der jeder Verfassungsänderung entzogen ist. Demnach ist eine Grundgesetzänderung unzulässig, die u. a. die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt. Das Bundesverfassungsgericht mußte also bei der Grundrechtsprüfung von einem *eingeschränkten Prüfungsmaßstab* ausgehen. Grundrechte sind einer Einschränkung durch verfassungsänderndes Gesetz grundsätzlich nur

¹⁷ Maurer, JZ 1992, 184.

soweit entzogen, als sie zur Aufrechterhaltung einer dem Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 GG entsprechenden Ordnung unverzichtbar sind.¹⁸

Systematisch vorgehend ist aber zunächst die Frage der Nichtigkeit oder der Wirksamkeit der sowjetzonalen Enteignungen.¹⁹ Ginge man von der anfänglichen Nichtigkeit und Rechtsunwirksamkeit der Bodenreform-Enteignungen aus, so läge erst in der verfassungsrechtlichen Anerkennung dieser Maßnahmen durch den neuen Art. 143 Abs. 3 GG der eigentliche Eingriffsakt. Wenn man dagegen die Rechtswirksamkeit der Enteignung von Anfang an bejaht, hat die verfassungsnormative Absicherung in Art. 143 Abs. 3 GG diese Maßnahmen nurmehr deklaratorisch bestätigt.²⁰ Das Bundesverfassungsgericht kommt zu dem Ergebnis, daß mit dem verfassungsändernden Zustimmungsgesetz zum Einigungsvertrag den Bodenreformopfern keine konkrete vermögensrechtliche Position mehr entzogen wurde, weil eine solche Position zu diesem Zeitpunkt gar nicht mehr bestand. Es geht also von der grundsätzlichen Rechtswirksamkeit der Enteignungsmaßnahmen der sowjetischen Besatzungsmacht aus. Das Gericht legitimiert diese Maßnahmen - quasi relativ - auf dem Boden der damals geltenden Ordnung, hier also unter der Herrschaft der Staatsgewalt in der SBZ und der DDR. Es verweist darauf, daß die Maßnahmen von allen Staatsorganen in diesem Gebiet als rechtmäßig angesehen wurden.

Auch das deutsche internationale Enteignungsrecht als Anwendungsfall des Internationalen Privatrechts läßt nach Ansicht des Senats die Wirksamkeit der Konfiskationen unberührt. Demnach wird auch bei entschädigungslosen Konfiskationen eines Staates grundsätzlich von der Wirksamkeit dieser Maßnahmen ausgegangen, solange der Staat dabei in den territorialen Grenzen seiner Hoheitsgewalt geblieben ist. Begründet wird dies mit der Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung.²¹ Auch das Völkerrecht fordere keine andere Betrachtung, denn ein etwaiger Rückübertragungsanspruch etwa wegen Verletzung der Haager Landkriegsordnung sei - so das Bundesverfassungsgericht - ohnehin nicht durchsetzbar gewesen.

¹⁸ BVerfGE 84, 90 (121) m. w. Nachw.

¹⁹ Dazu *Maurer*, JZ 1992, 183 (186).

²⁰ Vgl. *Maurer*, JZ 1992, 183 (186).

²¹ BVerfGE 84, 90 (123 f.).

Nach Auffassung des Senates hat also Art. 143 Abs. 3 GG nur eine Situation bestätigt, die durch die endgültig wirksamen Maßnahmen der Besatzungsmacht vorgeprägt gewesen war. Deshalb konnte er auch die Frage offen lassen, inwieweit sich Art. 14 Abs. 1 GG in die Grundsätze des Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 GG hineinlesen läßt. Art. 14 Abs. 1 GG enthält zwar einen menschenrechtlichen Kernbestand, der am Schutz der Ewigkeitsgarantie teilhat. Dieser Kernbestand ist jedoch eng zu definieren. Er umfaßt die Sicherung der ökonomischen Basis einer freien Existenz und Entfaltung des Individuums und enthält nur einen eigentumsrechtlichen Minimalschutz.²² Ein Rückgabeanspruch für Grundstücke, die vor fast 50 Jahren enteignet wurden, ist nicht dazu zu rechnen. Denn für jene Betroffenen und ihre Erben steht nach dieser langen Zeit nicht mehr die Durchsetzung und Achtung einer ökonomischen Mindestbasis im Vordergrund, sondern das Verlangen nach Wiederherstellung des status quo ante.²³ Das mag ein politisch anzustrebendes Ziel sein (unabhängig von seiner Realisierbarkeit). Es geht aber eindeutig über den in Art. 79 Abs. 3 GG verbürgten Mindeststandard hinaus. Der „menschenrechtliche“ Gehalt der Eigentumsgarantie wird durch die Aberkennung von jahrzehntelang wertlosen Rechtspositionen nicht tangiert.

Zweiter Hauptprüfungspunkt in der Bodenreformentscheidung vom 23. 4. 1991 ist die Einhaltung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG. Auch bei Art. 3 Abs. 1 GG ist anerkannt, daß seine Grundelemente - in erster Linie die Willkürfreiheit staatlicher Maßnahmen - unter den Schutz des Art. 79 Abs. 3 GG fallen. Die Bodenreformopfer erhalten nach der gesetzlichen Regelung im Vermögensgesetz keine dem jetzigen Marktwert entsprechende Entschädigung für den Verlust ihrer Grundstücke in der Zeit von 1945 bis 1949, sondern sie werden nur nach dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz abgefunden, das wesentlich geringere Ausgleichsbeträge vorsieht, die nicht dem Grundstückswert (Marktwert) entsprechen. Sie stehen denen gegenüber schlechter, die ihr Grundstück, das nach 1949 enteignet wurde, nach dem Prinzip „Rückgabe vor Entschädigung“ (das freilich an sehr vielen Stellen durchbrochen wird) zurückerhalten. Es liegt somit eine verfassungsrechtlich zu rechtfertigende Ungleichbehandlung vor. Fraglich ist nun, ob es hierfür einen

²² *Papier in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdnr. 258 ff.*

²³ *Papier in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdnr. 258 ff.*

willkürfreien sachlichen Grund gibt. In der ersten Bodenreform-Entscheidung äußert das Bundesverfassungsgericht relativ lapidar, nach den Aussagen der maßgeblichen Politiker (u. a. Außenminister *Kinkel*, ehemaliger Ministerpräsident *de Maizièrre*, Staatssekretär *Kastrup*) hätten die Sowjetunion und die DDR den Ausschluß der Restitutionsen für die Besatzungsphase zur Vorbedingung bei den Verhandlungen über die Herstellung der deutschen Einheit gemacht. Das Bundesverfassungsgericht deutet aber gleichzeitig schon knapp an, daß diese Einschätzung der Bundesregierung in deren pflichtgemäß auszufüllenden Beurteilungsspielraum falle und daß dies sich der verfassungsgerichtlichen Beurteilung entziehe.²⁴ Das Gericht steckt so ganz im Sinne des Gewaltenteilungsgrundsatzes die Grenzen der staatlichen Teilgewalten Exekutive und Judikative ab. Es macht deutlich, daß wesentlich politisch geprägte, in einer historisch einmaligen Situation getroffene Entscheidungen, die maßgeblich von der situationsbedingten Beurteilung der jeweiligen Verhandlungsführer abhängen, nicht im nachhinein auf den verfassungsgerichtlichen Prüfstand dürfen. Zudem läßt der Senat auch die Gründe anklingen, die die Aussage der damaligen Verhandlungsführer in seinen Augen plausibel machten: Der Sowjetunion habe nicht daran gelegen sein können, 40 Jahre nach dem formalen Ende der Besatzungsherrschaft von dem im Krieg besiegten Deutschland auf die Anklagebank gesetzt zu werden. Die DDR habe ebenfalls kein Interesse an einer Wiederherstellung der Verhältnisse vor der Bodenreform gehabt, weil dies eine fundamentale Umwälzung der Besitzverhältnisse mit nicht absehbaren sozialen Folgen bedeutet hätte.²⁵

VI. Das Infragestellen der Tatsachengrundlage nach dem ersten Bodenreform-Urteil

Nach der ersten Bodenreform-Entscheidung mehrten sich kritische Stimmen in der Literatur, die unter Bezugnahme auf in der Folge getroffene Aussagen ehemaliger sowjetischer Politiker, insbesondere in einem Brief von *Gorbatschow* an den britischen Historiker *Norman Stone*, die Tatsa-

²⁴ Vgl. BVerfGE 40, 141 (178); E 66, 39 (61).

²⁵ Vgl. *Leisner*, NJW 1991, 1569.

chengrundlage des verfassungsgerichtlichen Urteils in Frage stellten.²⁶ Demnach sei die Frage des Restitutionsausschlusses auf der Ebene des Präsidenten der UdSSR nicht erörtert worden und von einer Alternative (entweder Restitutionsverbot oder kein Vertragsabschluß des Zwei-plus-Vier-Vertrages) habe keine Rede sein können.²⁷ Die Verhandlungsführung sei eine große intellektuelle Arbeit gewesen „durchdrungen von einem hohen Gefühl der Verantwortung“, um Verletzungen für das deutsche Volk zu vermeiden. Im gleichen Kontext sei auch die Frage der Rechtmäßigkeit von Handlungen der UdSSR in der Nachkriegszeit erörtert worden. Der frühere Außenminister der UdSSR *Eduard Schewardnadse* bestritt in einem „Spiegel TV“-Interview, daß die Sowjetunion ihre Zustimmung zur deutschen Wiedervereinigung von der Garantie der Bodenreform abhängig gemacht habe.²⁸ Bei den Besprechungen sei dieses Thema nicht erörtert worden, weder im Stab von *Gorbatschow* noch im Außenministerium.²⁹

VII. Die zweite Bodenreform-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 94,12)

Relativ knapp äußert sich der Senat in der zweiten Bodenreform-Entscheidung zu Art. 14 Abs. 1 GG: „Auch aus dem Eigentumsschutz, soweit er von Art. 79 Abs. 3 GG umfaßt wird, ergeben sich gegen den

²⁶ *Wasmuth*, NJW 1993, 2476 (2477); *Maurer*, JZ 1992, 183 (187 ff.); *Kimminich*, Auswirkungen des Einigungsvertrags auf die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes, in: *Verfassungsrecht im Wandel*, Festschrift für den *Carl Heymanns Verlag*, S. 75 (84 ff.).

²⁷ So ein Zitat von *Michail Gorbatschow*, wiedergegeben in BVerfGE 94, 12 (19); vgl. *Wasmuth*, NJW 1993, 2476 (2477).

²⁸ So „*Die Welt*“ vom 05.09.1994, zitiert bei BVerfGE 94, 12 (19).

²⁹ BVerfGE 94, 12 (19). Sogar ein Strafverfahren gegen Staatssekretär *Kastrup* wegen Betruges an den Bodenreformopfern und falscher Aussage in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht wurde - i. E. erfolglos - durch einen Prozeßbevollmächtigten der Beschwerdeführer angestrengt, siehe OLG Karlsruhe, VIZ 1996, 140.

Restitutionsausschluß für die Enteignungen der Jahre 1945 bis 1949 nach wie vor keine verfassungsrechtlichen Bedenken.³⁰

Völkerrechtliche Regelungen stehen nach Ansicht des Senats der Wirksamkeit ebenfalls nicht entgegen: Eine Verletzung von Art. 46 Abs. 2 Haager Landkriegsordnung (HLKO), wonach das Privateigentum von Besetzenden "nicht eingezogen" werden "darf", führe nur dann zu einer von Art. 14 GG (d. h. von seinem Kernbestand) geschützten Position, wenn die Enteignungsmaßnahmen dann nichtig gewesen wären bzw. wenn sich daraus individuelle völkerrechtliche Ansprüche ergeben hätten.³¹ Beide Konsequenzen werden vom Verfassungsgericht dahingestellt, die Nichtigkeit wegen Verstoßes gegen die HLKO wird sogar angezweifelt. Jedenfalls wären sowohl Rückgabeansprüche oder Aufhebungsansprüche gegenüber der Sowjetmacht nicht durchsetzbar, damit praktisch wertlos gewesen.³²

Hinsichtlich des Gleichheitssatzes stellte sich in der zweiten Bodenreform-Entscheidung vorrangig die Frage nach dem Fortbestand des vor allem von der Bundesregierung vorgetragenen Faktums, der Restitutionsausschluß sei ein notwendiges Zugeständnis in den Verhandlungen mit den Sowjets gewesen. Das Bundesverfassungsgericht verweist erneut darauf, daß der Bundesregierung hierbei eine Einschätzungsprärogative bei der Beurteilung der außenpolitischen Situation zustand. Der Bundesregierung habe - wie schon zu Zeiten der Deutschlandpolitik beim Grundlagenvertrag 1970³³ - ein breiter Raum politischen Ermessens zugestanden. Die Grenzen verliefen erst dort, wo diese Einschätzung der Bundesregierung nicht mehr als pflichtgemäß bezeichnet werden könne.³⁴ In der ersten Bodenreform-Entscheidung hatte das Bundesverfassungsgericht hauptsächlich die Ausführungen von Ministerpräsident a. D. *de Maizière*, Bundesminister *Dr. Kinkel* und des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt *Dr. Kastrup* aus der mündlichen Verhandlung vom 22.01.1991 zur

³⁰ BVerfGE 94, 12 (47).

³¹ BVerfGE 94, 12 (47).

³² BVerfGE 94, 12 (47); E 84, 90 (124 f.).

³³ Vgl. BVerfGE 36, 1 (17 f.).

³⁴ BVerfGE 94, 12 (35). Vgl. auch BVerfGE 40, 141 (178) - Ostverträge-, 66, 39 (61) - Nachrüstung-. Kritisch von der Beck (o. Fn. 1), S. 272 f.

Grundlage seines Urteils genommen.³⁵ Der Sowjetunion sei es insbesondere darauf angekommen, daß die unter ihrer Oberhoheit als Besatzungsmacht durchgeführten Maßnahmen, die ihren rechts-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen entsprochen hätten, nicht nachträglich zur Disposition des seinerzeit besiegten Deutschland gestellt würden.³⁶ In der zweiten Bodenreform-Entscheidung sieht das Bundesverfassungsgericht aber auch die neu hinzugekommenen Dokumente nicht als so aussagekräftig an, daß sie die Zweifel an der Richtigkeit der Einschätzung durch die Bundesregierung rechtfertigten.³⁷ Es analysiert im einzelnen alle als Gegenargument zitierten Äußerungen der verschiedenen Politiker der Sowjetunion, der DDR und auch der Bundesrepublik und kommt zu einer vollen Vertretbarkeit der Verhandlungslinie der Bundesregierung bei der Erarbeitung des Zwei-plus-Vier-Vertrages bzw. des Einigungsvertrages. Sowohl bezüglich der Würdigung der DDR-Position in den Verhandlungen als auch bezüglich der sowjetischen Auffassung lägen keine neuen Erkenntnisse vor, die die seinerzeitige Verhandlungslinie der Bundesregierung in Frage stellten.³⁸ Insbesondere seien die Äußerungen von *Gorbatschow* und *Schewardnadse* im Kern nur dahingehend zu verstehen, daß die sowjetischen Interessen schon ausreichend in der gemeinsamen Erklärung von Bundeskanzler *Kohl* und Ministerpräsident *de Maizièrre* vom 15. Juni 1990 widerspiegelt worden seien, so daß auf eine förmliche weitere Regelung in vertraglicher Form verzichtet werden konnte.³⁹

Ist damit die Richtigkeit der ersten Bodenreformentscheidung schon bestätigt, so kommt nun noch in der zweiten Entscheidung ein weiterer Argumentationsschritt hinzu: Selbst wenn sich die Einschätzung der Bundesregierung im nachhinein *objektiv* als falsch erweisen sollte, die UdSSR habe den Restitutionsausschluß zu einer Vorbedingung für die Wiedervereinigung gemacht (was das Bundesverfassungsgericht verneint), hätte die Bundesregierung bei ihrer Verhandlungsführung doch nicht *subjektiv* pflichtwidrig gehandelt. Es reiche aus, daß die Deutung der Erklärungen und Verhandlungsunterlagen der Sowjetunion, so wie sie von der Bundesregierung vorgenommen worden ist, eine hinreichend plausible Stütze

³⁵ BVerfGE 84, 90 (127 f.).

³⁶ BVerfGE 84, 90 (128).

³⁷ BVerfGE 94, 12 (35 f.).

³⁸ BVerfGE 94, 12 (36, 40).

³⁹ BVerfGE 94, 12 (43 f.).

findet.⁴⁰ Zugrunde liegt dieser Prüfung wiederum (diesmal nicht so deutlich ausgesprochen wie in der ersten Bodenreformentscheidung⁴¹) die grundsätzliche, auf der Gewaltenteilung aufbauende Anerkennung einer Einschätzungs- und Entscheidungsprärogative der Bundesregierung bei politischen Verhandlungen. Das Bundesverfassungsgericht kann in einer ex-ante-Betrachtung nur die seinerzeitige Pflichtgemäßheit oder Pflichtwidrigkeit des Regierungshandelns vor dem damaligen historischen Hintergrund überprüfen.

Somit ist eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes wegen Vorliegens eines sachgerechten Grundes - nämlich der beanstandungsfreien Verhandlungsführung der Bundesregierung bei den Zwei-plus-vier-Verhandlungen - ausgeschlossen.

VIII. Zur Kritik an der zweiten Bodenreform-Entscheidung in der Literatur

In der Literatur gibt es nach wie vor Stimmen, die die Konsequenzen aus dem Bodenreform II-Beschluß in relativ subtiler (teilweise schon rabulistisch anmutender) Art und Weise für die Bodenreformopfer abzumildern suchen. So ist schon vor der zweiten Bodenreformentscheidung gefordert worden⁴², den Betroffenen einen „Rückerwerbs“- Anspruch zuzugestehen. Die von den Konfiskationen Betroffenen hätten ein Sonderopfer erbracht, das mit dem Prinzip der Lastengleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren sei. Auch wenn es sich um die Wiedergutmachung von Kriegsfolgelasten handele, dürfe den Bodenreformopfern keine über die sonstige Lastentragung der anderen Staatsbürger hinausgehende zusätzliche Bürde auferlegt werden. Wenn sie jetzt nur die Möglichkeit des entgeltlichen Rückerwerbs hätten, so sei dies ein nicht zu rechtfertigendes erneutes Opfer. Diese Argumentation ist in der Zeit nach der zweiten Bodenreformentscheidung noch ausgebaut und vertieft worden.⁴³ Die

⁴⁰ BVerfGE 94, 12 (41).

⁴¹ BVerfGE 84, 90 (128).

⁴² Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 143 GG (Lieferung September 1991), Rdnr. 29.

⁴³ Wasmuth, VIZ 1996, 361 (362). Ähnlich Sobota, LKV 1996, 324 (325); kritisch dazu Bentmann, DZWIR 1996, 441 (446), Sendler, VIZ 1995, 65

Bodenreformopfer sollten als Ausgleichsleistung gerade die Möglichkeit des (beim Entgelt weitgehend auf Wertsteigerungen beschränkten) Rück-erwerbs haben. Dies werde sogar vom Bodenreform-II-Beschluß des Bundesverfassungsgericht gestützt. Das erste Urteil stelle klar, daß es nicht ausgeschlossen ist, im Rahmen der beabsichtigten Ausgleichsleistung dem Betroffenen im Wege eines gegenseitigen Interessenausgleichs eine Rückerwerbsmöglichkeit einzuräumen.⁴⁴ Es sei nur nach der Gemeinsamen Erklärung und den beiden Bodenreformentscheidungen untersagt, die Bodenreformen selbst als nichtig zu behandeln.⁴⁵

Verfassungsrechtlich ist ein privilegierter Rück-erwerb zulässig. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung zu den Treuhandrichtlinien⁴⁶ klargestellt, daß es den zuständigen Staatsorganen überlassen ist, welchen Weg sie zur Erzielung eines sozial verträglichen Ausgleichs zwischen Alteigentümer- und Neueigentümerinteressen gehen wollen. Solange nicht offensichtlich eine willkürliche Verfahrensweise vorliege, komme den zuständigen Organen ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu.⁴⁷ In den Treuhandrichtlinien wurde versucht, den Bodenreformopfern eine stärkere Position bei der Verteilung der Grundstücke ehemaliger LPGs einzuräumen, was auf den Widerstand der brandenburgischen Landesregierung gestoßen war, die darin eine Umgehung des Restitutionsausschlusses in der Gemeinsamen Erklärung und dem Einigungsvertrag mit zusätzlicher Festschreibung im neuen Art. 143 GG erblickt hatte.

IX. Schlußbemerkungen

Zu der Frage der Anerkennung des Restitutionsausschlusses im Einigungsvertrag und im Grundgesetz ist speziell hierzu kein weiteres verfassungsgerichtliches Judikat mehr zu erwarten. Daraus ergibt sich die Verlagerung des Streits von der verfassungsrechtlichen auf die einfachrechtli-

(66); Uechtritz, DVBl. 1996, 1218 (1222); Motsch, VIZ 1996, 430 (431): „Reine Sophisterei.“

⁴⁴ BVerfGE 84, 90 (127); Wasmuth, VIZ 1996, 361 (362).

⁴⁵ Wasmuth, aaO.

⁴⁶ BVerfGE 94, 297.

⁴⁷ BVerfGE 94, 297 (314 ff.).

che Ebene, nämlich auf die Ebene des Vermögensgesetzes⁴⁸ und des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes, das in der Literatur einer heftigen verfassungsrechtlichen Kritik unterzogen worden ist.⁴⁹ Mit dem EALG verbinden sich in Bezug auf den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG zahlreiche Fragen.⁵⁰ Die „Wertschere“ zwischen den Entschädigungsbeträgen nach dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz und dem vollen Verkehrswert ist rechtfertigungsbedürftig. Sie resultiert daraus, daß sich die Entschädigung am Einheitswert zum Enteignungszeitpunkt orientiert - der z. T. unterschiedlich stark angehoben wird (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 - 5 EntschG⁵¹). Die Ausgleichsleistungen werden erst von 2004 an getilgt und erst ab 01.01.2004 verzinst. Gravierender noch sind die starken Kürzungen, im äußersten Falle bei 3 Millionen Mark übersteigenden Entschädigungssummen um 95 Prozent des Überschußbetrags (§ 7 Abs. 1 EntschG). Das Bundesverfassungsgericht wird zu dieser „Wertschere“ noch Stellung nehmen müssen, weil gegen das EALG Verfassungsbeschwerden erhoben worden sind.⁵² Letztlich wird man aber das EALG in die große Gruppe der Kriegsfolgenregelungen einzuordnen haben, bei denen dem Gesetzgeber ein besonders großer Beurteilungs- und sozialer Gestaltungsspielraum zukommt.⁵³ Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Bodenreform I-Urteil getan⁵⁴ und es ist auch sachgerecht. Zwar muß der Gesetzgeber vor dem Hintergrund des (auch durch Art. 79 Abs. 3 GG abgesicherten) Sozialstaatsprinzips eine grundsätzliche Lastenausgleichsregelung treffen. Er darf jedoch die Ausgleichsleistungen nach Maßgabe dessen bestimmen, was unter Berücksichtigung der übrigen Lasten und der finanziellen Bedürfnisse für bevorstehende Aufgaben

⁴⁸ I. d. F. der Bekanntmachung vom 02.12.1994 (BGBl. I S. 3610).

⁴⁹ Vgl. dazu *Sendler*, VIZ 1995, 65; *Leisner*, NJW 1995, 1513; *Rosenberger*, VIZ 1995, 321; positiv *Motsch*, NJW 1995, 2249.

⁵⁰ Siehe dazu *Sendler*, VIZ 1995, 65.

⁵¹ Das Entschädigungsgesetz (EntschG) ist Bestandteil des Artikelgesetzes „Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz“ (EALG) vom 27.09.1994 (BGBl. I S. 2624).

⁵² Vgl. *Sendler*, VIZ 1995, 74; *Rosenberger*, VIZ 1995, 321, der selbst Verfassungsbeschwerden gegen das EALG erhoben hat.

⁵³ *Leisner*, NJW 1991, 1569 (1574).

⁵⁴ BVerfGE 84, 90 (125).

möglich ist.⁵⁵ Für einzelne Betroffene ist dies - auch noch nach gut 50 Jahren - eine schmerzliche Erfahrung.⁵⁶ Andererseits haben bis zur Wiedervereinigung viele Erben und Erbeserben der Bodenreformopfer nicht mehr ernsthaft mit der Möglichkeit gerechnet, ihr Grundstück bzw. einen entsprechenden Verkehrswertausgleich zurückzuerhalten.⁵⁷ Der Gedanke der Finanzierbarkeit und der Machbarkeit hat in ähnlicher Form schon andere Verfassungsentscheidungen im Zuge der Herstellung der deutschen Einheit gekennzeichnet.⁵⁸

⁵⁵ BVerfGE 84, 90 (125), E 27, 253 (270, 283 ff.); E 41, 126 (150 ff.); E 15, 126 (140 ff.); E 27, 253 (285).

⁵⁶ Vgl. das bei *Leisner*, NJW 1995, 1513 (1519 m. Fn. 62) wiedergegebene Zitat von *Klaus Stern*: „Wir haben Gerechtigkeit gewollt und das Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz bekommen.“

⁵⁷ Vgl. *Bertram*, DVBl. 1994, 374(376); *Uechtritz*, DVBl. 1996, 1218 (1221).

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 84, 90 (120): Verfassungsänderung auch durch Zustimmungsgesetz zu völkerrechtlichem Vertrag möglich wegen beitriffsbedingtem Beschleunigungsbedarf. Vgl. auch BVerfG JZ 1997, 300 (301) = BVerfG DÖV 1997, 117 ff. („Südumfahrung Stendal“): Maßnahmegesetz für ein konkretes Verkehrsprojekt durch Eile beim Aufbau des Eisenbahnnetzes in den neuen Ländern gerechtfertigt.